

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE MARSEILLE**

**N° 16MA03663**

---

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR c/  
M. et Mme C. et autres

---

Mme Marchessaux  
Rapporteur

---

M. Revert  
Rapporteur public

---

Audience du 22 mars 2017  
Lecture du 4 avril 2017

---

60-01-02-02-03  
60-02-03  
60-05-03  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Marseille

Formation plénière

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

Par une requête n° 1400420, M. et Mme Albert C., M. Tony C. et Mme Sabrina C. ont demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'Etat à les indemniser des préjudices subis du fait de l'assassinat de M. Abel C. le 15 mars 2012.

Par une requête n° 1500005, Mme Caroline M., épouse C., en son nom personnel et au nom de son fils mineur, M. Eden C., M. et Mme Alain M., M. Aurélien M. et Mme Francette M. ont demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'Etat à les indemniser des préjudices subis résultant des mêmes faits.

Par un jugement du 12 juillet 2016, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté la requête n° 1400420 et a condamné l'Etat à verser à Mme Caroline M. épouse C. la somme de 20 000 euros, dont 10 000 euros en qualité de représentante légale de son fils mineur, à Mme Anne-Véronique M. la somme de 21 836,27 euros, à M. Alain M. la somme de 2 000 euros et au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions la somme de 5 000 euros.

*Procédure devant la Cour :*

Par un recours et un mémoire, enregistrés les 13 septembre 2016 et 23 février 2017, sous le n° 16MA03663, le ministre de l'intérieur demande à la Cour :

1°) de réformer le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 12 juillet 2016 en tant qu'il retient une faute des services de renseignement de nature à engager la responsabilité de l'Etat, ayant contribué pour un tiers à la réalisation du décès de M. Abel C. ;

2°) de rejeter les demandes des consorts C. et autres sur le terrain de la faute et du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Il soutient que :

- la réparation des préjudices relève exclusivement du FGTI ;
- une faute lourde est exigée en la matière compte tenu de la particulière difficulté de l'activité des services de renseignement ;
- le tribunal a apprécié d'une manière erronée le défaut de surveillance et le défaut de contrôle à la frontière ;
- l'erreur des services de renseignement doit être examinée dans le contexte des faits ;
- le lien de causalité direct entre le dommage et le défaut de surveillance n'est pas établi, pas plus que la perte de chance imputée à l'Etat.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 octobre 2016 et 3 mars 2017, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions conclut au rejet de la requête et demande à la Cour de condamner l'Etat à lui rembourser la somme de 91 600 euros.

Il soutient que :

- la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur, qui n'est pas fondée, constitue un moyen nouveau irrecevable ;
- l'Etat doit lui rembourser la somme de 91 600 euros versée aux consorts C. sur le fondement de l'article L. 422-1 du code des assurances.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 janvier 2017, Mme Caroline C.-M., en son nom personnel et au nom de son fils mineur, M. Eden C., M. et Mme Albert C., Mme Sabrina C., M. Tony C., M. et Mme Alain M., M. Aurélien M., Mme Francette M., représentés par Me Dubreuil, concluent au rejet de la requête du ministre de l'intérieur et demandent à la Cour :

1°) de réformer le jugement du 12 juillet 2016 du tribunal administratif de Nîmes ;

2°) de condamner l'Etat à la réparation de la totalité des préjudices consécutifs à l'assassinat de M. Abel C., en versant à Mme Caroline C.-M., la somme globale de 677 160 euros, dont 330 000 euros en sa qualité de représentante légale de son fils, à M. et Mme Albert C., ses parents, la somme de 150 000 euros chacun, à M. Tony C. et Mme Sabrina C., ses frère et sœur, la somme de 50 000 euros chacun, à Mme Anne-Véronique M., sa belle-mère, la somme de 119 653,72 euros, à M. Alain M., son beau-père, la somme de 80 000 euros, à M. Aurélien M., son beau-frère, la somme de 40 000 euros, et à Mme Francette M., la grand-mère de son épouse, la somme de 40 000 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont dénoncé les protocoles transactionnels affectés de vices du consentement ;
- le tribunal a retenu à juste titre la faute simple des services de renseignement, publiquement reconnue par le ministre de l'intérieur, du fait de l'abandon des mesures de surveillance de Mohamed Merah à la suite de son retour du Pakistan et de son entretien du 14 novembre 2011 ;
- l'Etat a commis un défaut de surveillance, le caractère dangereux de Mohamed Merah étant connu depuis 2006 ;
- le lien de causalité entre les fautes commises par les services de renseignement et l'homicide du caporal-chef Abel C. est établi ;
- la perte de chance doit être évaluée à 100 %.

Un courrier du 23 décembre 2016 adressé aux parties, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les a informées de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et a indiqué la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2.

Un avis d'audience portant clôture d'instruction en application des dispositions de l'article R. 613-2 du code de justice administrative a été adressé le 10 mars 2017.

Un mémoire présenté pour les consorts C. a été enregistré le 20 mars 2017, postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 ;
- le décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 ;
- le code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Marchessaux,
- les conclusions de M. Revert, rapporteur public,
- les observations de Mme Pascale Léglise, représentant le ministre de l'intérieur, celles de Me Picard, substituant Me Dubreuil, représentant les consorts C. et autres, de Me Fabbro, représentant le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, et celles de M. Albert C. ;

1. Considérant que le 15 mars 2012, à Montauban, Mohamed Merah a abattu deux militaires, dont le caporal-chef Abel C., et blessé grièvement un troisième soldat ; que la famille de M. Abel C. a alors recherché la responsabilité de l'Etat en invoquant des fautes commises par les services de renseignement dans la surveillance de Mohamed Merah ; que par un jugement du 12 juillet 2016, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté, dans un article 1<sup>er</sup>, la requête n° 1400420 présentée par M. et Mme Albert C., M. Tony C. et Mme Sabrina C. et, dans un article 2 relatif à l'instance n° 1500005, a condamné l'Etat à verser à Mme Caroline C. la somme de 20 000 euros, dont 10 000 euros en qualité de représentante légale de son fils mineur, à Mme Anne-Véronique M. la somme de 21 836,27 euros, à M. Alain M. la somme de 2 000 euros et au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions la somme de 5 000 euros ; qu'eu égard aux conclusions et moyens du recours, le ministre de l'intérieur doit être regardé comme demandant uniquement l'annulation de l'article 2 du jugement attaqué ;

#### Sur la responsabilité de l'Etat :

2. Considérant que pour condamner l'Etat à verser les indemnités précitées, le tribunal administratif de Nîmes a relevé que celui-ci avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité en abandonnant les mesures de surveillance de Mohamed Merah effectuées par les services de renseignement dans l'exercice de leur mission de prévention des actions terroristes et de surveillance des individus radicaux ;

3. Considérant que Mohamed Merah, né en 1988 à Toulouse, a fait l'objet à partir de l'année 2006 et jusqu'au mois de mars 2010 d'une fiche « S » en raison de ses fréquentations au sein du milieu de l'islamisme radical ; qu'il était, également, connu pour des faits de vols avec violences et de vols à l'arme blanche et a été incarcéré entre décembre 2007 et septembre 2009 ; que, par la suite, la direction centrale du renseignement intérieur, avertie de la présence de l'intéressé en Afghanistan en décembre 2010, a demandé à son service toulousain une enquête approfondie qui a été réalisée sur l'intéressé durant le premier semestre 2011 et a réactivé la fiche « S » au mois de janvier 2011 ; que si les investigations ont révélé un potentiel de dangerosité, un profil islamiste et un comportement méfiant, cette enquête n'a permis de déceler aucun élément probant et suffisant quant à l'existence d'un lien avec une entreprise terroriste, ni aucune incrimination pénale permettant de dégager une qualification judiciaire autorisant une « neutralisation » préventive ; qu'ainsi, Mohamed Merah a pu se rendre au Pakistan via Oman à l'été 2011 sans contrôle, étant de nationalité française et ne faisant l'objet d'aucune poursuite ni de contrôle judiciaire ; qu'en outre, et contrairement à ce que soutiennent les intimés, il ne résulte pas de l'instruction que les services de renseignement étaient informés de ce que, lors de ce séjour au Pakistan, Mohamed Merah se serait entraîné dans des camps djihadistes et aurait préparé des attentats ; qu'à son retour en France au mois d'octobre 2011, Mohamed Merah a fait l'objet d'une nouvelle évaluation au cours d'un entretien, organisé à Toulouse le 14 novembre 2011 par les services de renseignement et retracée dans une note datée du 25 janvier 2012 ; qu'il ressort de cette note, qu'au cours de la rencontre, qui s'est déroulée sans incident, Mohamed Merah a donné des détails sur ses différents séjours à l'étranger, invoquant des motifs touristiques et matrimoniaux, une pratique religieuse modérée de l'Islam et déclarant

aucunement partager les idées extrémistes et djihadistes ; que cette note conclut sans réserve que l'entretien n'a pas permis de faire le lien entre Mohamed Merah et un éventuel réseau djihadiste ; que l'intéressé a donc cessé d'être surveillé à partir du mois de janvier 2012 ; que, l'ensemble des informations ainsi recueillies, tant lors de l'enquête du premier semestre 2011 que de l'entretien du 14 novembre 2011, ne sont contredites par aucune pièce du dossier et attestent, pour les fonctionnaires qui les ont organisés, de l'absence de tout indice quant aux risques avérés de préparation ou de passage à l'acte de terrorisme ; qu'eu égard aux événements survenus quelques semaines plus tard, cette absence révèle des erreurs d'appréciation de la part des services de renseignement qui, notamment, n'ont pas décelé lors de l'entretien du 14 novembre 2011 la dissimulation dont avait fait preuve Mohamed Merah et les ont conduits à abandonner une surveillance qui aurait dû être maintenue ; que, toutefois, de telles méprises ne sauraient caractériser une faute lourde de l'Etat, seule susceptible en l'espèce d'engager sa responsabilité, eu égard, sur un plan général, aux difficultés particulières inhérentes à l'activité des services de renseignement et, dans le cas particulier du présent litige, aux moyens et aux connaissances limités dont disposaient alors ces services à la fois pour appréhender et prévenir de nouvelles formes d'attentat terroriste ;

4. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir et autres moyens du recours, que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'article 2 du jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a condamné l'Etat à indemniser Mme Caroline C., M. et Mme Alain M. et le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions ; qu'il y a lieu d'annuler l'article 2 du jugement du 12 juillet 2016 et de rejeter, par voie de conséquence, les demandes présentées en première instance et, en tout état de cause, les appels incidents des consorts C. et autres et du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :  
« *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* » ;

6. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, verse aux consorts C. et autres quelque somme que ce soit au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens ;

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'article 2 du jugement du 12 juillet 2016 du tribunal administratif de Nîmes est annulé.

Article 2 : Les demandes des consorts C. et autres et du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions présentées devant le tribunal administratif de Nîmes sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions incidentes des consorts C. et autres et du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions des consorts C. et autres tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur, à M. et Mme Albert C., à Mme Sabrina C. épouse Bollecker, à M. Tony C., à Mme Caroline C.-M., à M. et Mme Alain M., à M. Aurélien M., à Mme Francette M., au Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, à la Mutuelle nationale des hospitaliers et au centre hospitalier régional et universitaire de Nîmes.

Délibéré après l'audience du 22 mars 2017, où siégeaient :

- Mme Erstein, président de la Cour,
- M. Moussaron, premier vice-président,
- M. Gonzales, président,
- M. Bédier, président,
- M. Bocquet, président,
- M. Vanhullebus, président,
- M. Cherrier, président,
- Mme Buccafurri, président,
- M. Pocheron, président,
- M. Guidal, président assesseur,
- Mme Marchessaux, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 4 avril 2017.